Toetsingskader garantie ten behoeve van brugfinanciering voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds

Inleiding

Op 8 december 2015 heeft de Ecofin Raad een politiek akkoord bereikt over de vormgeving van brugfinanciering door middel van individuele kredietlijnen van lidstaten aan de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (*Single Resolution Board*, SRB). Dit politiek akkoord is de uitwerking van de backstopverklaring van de ministers van de Eurogroep en Ecofinraad van 18 december 2013[1] waarin is opgenomen dat er voor de overgangsperiode van het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds (*Single Resolution Fund* – SRF) gewerkt zal worden aan een systeem waarbij in laatste instantie brugfinanciering aan de SRB verstrekt kan worden.[2] De brugfinanciering heeft zijn beslag gekregen in de vorm van een leenovereenkomst, aangaande een kredietlijn, tussen de lidstaten en de SRB. De kredietlijn zal als een garantie ten behoeve van brugfinanciering in begroting IX worden opgenomen.

Probleemstelling

1. *Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?*

   Op 1 januari 2016 is het SRF opgericht. Afgesproken is dat in de overgangsfase (2016-2023) jaarlijks een heffing aan de banken wordt opgelegd, om zo toe te werken naar een streefbedrag van 1% van de gedekte deposito's op 1 januari 2024. Gedurende deze overgangsfase en met name aan het begin daarvan zal het SRF relatief weinig middelen bevatten. Bij een beroep op het SRF ten behoeve van de afwikkeling van een bank, bestaat daardoor de mogelijkheid dat het SRF onvoldoende middelen bevat. Als het vervolgens niet mogelijk is om onmiddellijk ex-post bijdragen bij banken te innen of externe financieringsmogelijkheden te vinden, kan de SRB een beroep doen op de kredietlijn van de lidstaat waar de bank in afwikkeling is gevestigd. Voor de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (SRM) is het van cruciaal belang dat het SRF effectief en voldoende gefinancierd is. Tijdens de onderhandelingen over het SRM is daarom in de zogeheten backstopverklaring[3] (d.d. 18 december 2013) opgenomen dat voor de overgangsperiode van SRF (als het fonds nog wordt opgebouwd) gewerkt zal worden aan een systeem waarbij in laatste instantie brugfinanciering aan het SRF verstrekt kan worden. De gekozen vorm van brugfinanciering zijn individuele kredietlijnen van lidstaten aan de gemeenschappelijke afwikkelingsraad (SRB). Tijdens de overgangsperiode kan de SRB alleen een beroep doen op de nationale kredietlijn bij een falende instelling in de eigen nationale bankensector.

Rol van de overheid

2. *Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen. En waarom ligt de verantwoordelijk op rijksniveau en bijvoorbeeld niet op decentraal niveau?*

   Vanwege haar verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van het financiële stelsel stelt de overheid zich garant voor het geval de middelen in het SRF tekortschieten voor een effectieve afwikkeling van een Nederlandse bank. Mocht een beroep worden gedaan op de garantie, dan wordt het betreffende bedrag door de Nederlandse bankensector terugbetaald door middel van ex-post heffingen. Gezien het Europese karakter en de financiële omvang van het SRF is deze verantwoordelijkheid belegd bij het Rijk en niet op decentraal niveau.

---

[1] Statement of Eurogroup and ECOFIN Ministers on the SRM backstop, 18 december 2013.
[2] Statement van de Ecofin Raad van 8 december 2015.
[3] http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/2013/12/pdf/Statement-of-Eurogroup-and-ECOFIN-Ministers-on-the-SRM-backstop/.

3. *Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd?*

De SRB kan pas in laatste instantie een beroep doen op de tijdelijke garantieovereenkomst met de lidstaat waar de instelling in problemen is gevestigd. Als een bank in afwikkeling wordt geplaatst dan gelden daarvoor de regels uit de SRM-verordening en de richtlijn herstel en afwikkeling (*Banking Resolution and Recovery Directive* - BRRD).[4] De middelen uit het SRF kunnen alleen worden aangewend voor zover dat noodzakelijk is om de effectieve toepassing van afwikkelingsinstrumenten te verzekeren. Hierbij geldt als voorwaarde dat minimaal kapitaalverschaffers moeten zijn omgezet of afgeschreven (aandeelhouders en junior obligatiehouders). Er kan geen direct beroep worden gedaan op het SRF om de verliezen van een instelling te absorberen of om de instelling te herkapitaliseren. Uitgangspunt bij afwikkeling is immers dat eventuele kosten of verliezen worden gedragen door aandeelhouders en crediteuren van een falende bank en niet de belastingbetaler. Ten aanzien van het opvangen van verliezen en herkapitalisatie geldt daarom dat eerst ten minste 8% bail-in van de totale passiva inclusief eigen vermogen moet plaatsvinden. Hierna mag een bedrag van maximaal 5% van de totale passiva inclusief het eigen vermogen van de bank in afwikkeling worden aangewend uit het SRF. Pas wanneer alle niet-preferente passiva, met uitzondering van in aanmerking komende deposito's, volledig zijn afgeschreven kan een groter beroep worden gedaan op het fonds.

Bij een beroep op het SRF tijdens de overgangsperiode worden de middelen aangewend volgens een getrapt systeem. Daarbij zijn de nationale compartimenten van de lidstaten en de mate waarin zij zijn gemutualiseerd, van belang. Deze compartimenten worden gevuld met vooraf te betalen (ex-ante) bijdragen door de banken in de aangesloten lidstaten. Het getrapte systeem tijdens de overgangsfase bestaat uit vijf treden, waarbij men pas een beroep op de middelen van de volgende trede kan doen op het moment dat de beschikbare middelen van de voorgaande trede onvoldoende zijn om de afwikkelingsmaatregel te bekostigen.[5]

Pas als alle treden uit het getrapte systeem zijn afgelopen kan de SRB gebruikmaken van de individuele kredietlijn. Doordat de middelen in het SRF in ieder geval aan het begin beperkt zullen zijn zal de daadwerkelijke zelfstandige leencapaciteit van de SRB waarschijnlijk beperkt zijn. Brugfinanciering vanuit de lidstaat is daarom tijdens de overgangsperiode als de zelfstandige leencapaciteit beperkt is, nodig om ex-post bijdragen van banken voor te financieren.

4. *Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?*

Nee, er is geen andere garantie dan wel wet of regeling. Het instellen van brugfinanciering vloeit voort uit een politieke afspraak van de ECOFIN (zie de verwijzing naar de Eurogroep/ECOFIN verklaringen in de inleiding).

Risico's en risicobeheersing

5. *Wat zijn de risico's van de regeling:*

a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

De totale omvang van alle individuele kredietlijnen van de lidstaten van de eurozone is gelijk aan de afgesproken omvang van het SRF. Op dit moment is de omvang van het SRF bepaald op 55 miljard euro. De omvang van de individuele kredietlijnen is gelijk aan de omvang van het nationale compartiment in het SRF. Het Nederlandse compartiment is momenteel

---

[4] Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 34208, nr. 3 en Kamerstukken II 2014/15, 21501-07, nr. 1238.

[5] Voor de details verwijs ik u naar de brief aan de Tweede Kamer over de toelichting bij het opnemen van een garantie in de begroting voor de individuele kredietlijn ('brugfinanciering') aan de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (met kenmerk 2016-0000010831).

vastgesteld op circa 4,1635 miljard euro, ofwel 7,57% van de totale omvang van de verwachte ex-ante contributies aan het SRF in de periode 2016-2023. De kredietlijn voor Nederland bedraagt dus ook maximaal 4,1635 miljard euro. De kredietlijn loopt af eind 2023 of eerder als er eerder besloten wordt over de instelling van een gemeenschappelijke backstop. Daarnaast ontvangt Nederland premie inkomsten uit een bereidstellingsprovisie over het beschikbare bedrag onder de kredietlijn (zie onderdeel b hieronder voor nadere toelichting).

Voor de berekening van de individuele kredietlijnen is aangesloten bij de schattingen die de Europese Commissie heeft gemaakt ten behoeve van de berekening van de ex-ante bijdragen van banken aan het SRF in de periode 2016-2023.[6] De Ecofin Raad heeft afgesproken om eind 2017, of wanneer een niet-euro land toetreedt tot de bankenunie, de verdeelsleutel, alsmede de omvang van het SRF en daarmee de totale omvang van de brugfinanciering te beoordelen aan de hand van nieuwe data van de SRB. Dit betekent voor lidstaten dat mogelijk eind 2017 de verdeelsleutel wordt aangepast en de omvang van de kredietlijn verandert om te blijven voldoen aan het streefbedrag van het SRF, namelijk 1% van de gedekte deposito's van alle bij de bankenunie aangesloten lidstaten. Indien de garantie wijzigt, zal dit via de gebruikelijke begrotingsprocedures worden voorgelegd aan het parlement.

b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding? Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?

Het risico van het trekken op de garantie is op zichzelf laag doordat een beroep op de garantie alleen kan worden gedaan in laatste instantie (zie het antwoord op vraag 3). Verder neemt het risico dat een beroep moet worden gedaan op de garantie af wanneer het fonds met de jaren meer gevuld raakt. Bij afwikkeling van een enkele instelling zal het risico kleiner zijn dan bij de afwikkeling van meerdere instellingen tegelijkertijd. Juist voor de periodes en de gevallen waarin het risico het grootst is, is de garantie en daarmee de borging van de financiële stabiliteit en een effectieve afwikkeling van groot belang.
De SRB betaalt een bereidstellingsprovisie van 0,1% van het beschikbare bedrag onder de kredietlijn om de kosten van afwikkeling te dekken. Het beschikbare bedrag wordt berekend door (i) de middelen waarop een beroep kan worden gedaan uit het SRF, (ii) externe leningen van de SRB t.b.v. de financiering van Nederlandse afwikkelingscasus en (iii) eventuele uitstaande leningen aan Nederlandse banken op basis van de kredietlijn af te trekken van het maximale bedrag van de kredietlijn (4,16 miljard euro). Het beschikbare bedrag en daarmee de bereidstellingsprovisie kunnen dus fluctueren. Hoe hoger de externe leningen en de middelen die kunnen worden aangewend uit het SRF, hoe meer het beschikbare bedrag onder de kredietlijn (en de bereidstellingsprovisie) afneemt (tot mogelijk nul). De bereidstellingsprovisie wordt alleen betaald aan de lidstaten die kiezen voor een leenovereenkomst zonder parlementaire goedkeuring voorafgaand aan iedere uitbetaling of tranchering.

In de situatie dat de SRB een beroep doet op de kredietlijn en (een deel) van de garantie wordt ingeroepen, ontvangt de lidstaat rente, welke gelijk is aan de financieringskosten van de lidstaat vastgesteld op de dag dat de SRB het verzoek heeft ingediend om gebruik te maken van de kredietlijn (of in het geval dat de lening verlengd wordt, op de dag dat de SRB vraagt om de verlenging van de lening). Aangezien de kredietlijn aan de SRB is bedoeld om in laatste instantie de effectieve toepassing van afwikkelingsinstrumenten van een nationale financiële instelling te verzekeren, worden het risico en het rendement geacht met elkaar in verhouding te zijn.

c. Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

[6] Commission services' non paper on the estimated aggregate contributions to the Single Resolution Fund accounting for 2015 contributions (27 November 2014). Zie ook Annex 1 van de Term Sheet.

De garantie geldt in principe voor de overgangsfase (2016-2023) waarin het fonds wordt opgebouwd. De leenovereenkomst (en daarmee de garantie) eindigt aan het einde van de overgangsfase of eerder, als er daarvoor al een overeenkomst wordt gesloten over de zogeheten 'gemeenschappelijke *backstop'*. Vooraf is lastig in te schatten of een beroep zal worden gedaan op de garantie omdat dit afhangt van de benodigde middelen voor de afwikkeling, de economische situatie, de solvabiliteit van de instellingen, de mate waarin het fonds is gevuld en of onmiddellijk ex- post bijdragen kunnen worden geheven bij de instellingen indien het fonds onvoldoende middelen bevat. Benadrukt wordt dat de kredietlijn is bedoeld als voorfinanciering voor het uiterste geval dat als onvoldoende middelen kunnen worden aangewend uit het SRF en niet onmiddellijk ex-post bijdragen kunnen worden geïnd bij de banken en de mogelijkheden voor externe financiering van de SRB zijn uitgeput. Tevens wordt nog gewezen op de stappen die reeds zijn genomen binnen de bankenunie in het kader van het toezicht, door de aanwijzing van de ECB als gemeenschappelijk toezichthouder en de aanscherping van het regelgevend kader (zie ook hieronder).

6. *Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen?*

In de afgelopen jaren is het regelgevend kader voor de financiële sector aangescherpt. Er zijn strengere prudentiële vereisten (CRD) geïntroduceerd voor banken waardoor banken weerbaarder zijn geworden tegen economische en financiële schokken. Verder is een gemeenschappelijk toezichthouder aangesteld (de Europese Centrale Bank - ECB) en een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (SRM) ingesteld. Met de SRM-verordening en met de implementatie van de BRRD is een raamwerk ingesteld voor herstel- en afwikkeling, dat ervoor zorgt dat een instelling in problemen tijdig en ordelijk kan worden afgewikkeld.[7]

Zoals beschreven in het antwoord op vraag 3, kan de SRB pas in laatste instantie een beroep doen op de garantieovereenkomst met de lidstaat waar de instelling in problemen is gevestigd. Als een bank in afwikkeling wordt geplaatst dan gelden daarvoor de regels uit de SRM-verordening en de richtlijn herstel en afwikkeling. Verder wordt tijdens de overgangsfase het fonds steeds meer gevuld met ex ante bijdragen van de banken, wat de kans verkleint dat de garantie wordt aangesproken.

7. *Heeft de Minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?*

Tijdens de overgangsfase, waarin de lidstaten brugfinanciering verstrekken aan de SRB, staat Nederland alleen garant voor de Nederlandse bankensector. Met de inwerkingtreding van de verordening bankentoezicht op 4 november 2014 is het S*ingle Supervisory Mechanism* (SSM) gestart, met de ECB als centrale toezichthouder die verantwoordelijk is voor een uniforme toepassing van de prudentiële regels voor de banken. De Nederlandsche Bank (DNB) is net als andere nationale toezichthouders verantwoordelijk voor het toezicht op de kleine banken en assisteert de ECB in haar toezicht. Per 1 januari 2016 is de SRB onder het *Single Resolution Mechanism* (SRM) verantwoordelijk voor een effectieve afwikkeling van significante banken(groepen). DNB is aangewezen als afwikkelingsautoriteit in Nederland en draagt binnen het SRM zorg voor de effectieve afwikkeling van minder significante instellingen. Ook staat DNB de SRB bij in haar afwikkelingstaken. Zowel de ECB als de SRB zijn net als DNB onafhankelijk in hun taakoefening.

Vormgeving

8. *Heeft de regeling een meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?*

Zoals eerder aangegeven kan het zijn dat in de overgangsfase naar een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (2016-2023) ten behoeve van de afwikkeling van een instelling, het SRF onvoldoende middelen bevat en het vervolgens niet mogelijk is om ex-post bijdragen bij

---

7 Staatsblad 2015, 431.

banken direct te innen. Voor de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme is het van cruciaal belang dat het SRF effectief en voldoende gefinancierd is en daarom is besloten dat voor de overgangsperiode van het SRF in laatste instantie kredietlijnen aan het SRF verstrekt kan worden door lidstaten. Gezien het feit dat het fonds geleidelijk wordt opgebouwd, waardoor het risico dat de SRB een beroep zal doen op de kredietlijn met de jaren afneemt en het niet vooraf te voorspellen is of de SRB ooit aanspraak zal doen op de Nederlandse kredietlijn, biedt een garantie meerwaarde boven het betalen van kapitaal aan de SRB. Daarnaast leidt de garantie niet tot een verhoging van de nationale schuld.

9. *Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Hoe wordt de begrotingsreserve vormgegeven?*

   Als de SRB trekt op de garantie van de lidstaat, dan zal de lidstaat een lening verstrekken aan de SRB conform de leenovereenkomst. Op de lening ontvangt de lidstaat rente, welke gelijk is aan de financieringskosten van de lidstaat vastgesteld op de dag dat de SRB het verzoek heeft ingediend om gebruik te maken van de kredietlijn (of in het geval dat de lening verlengd wordt, op de dag dat de SRB vraagt om de verlening van de lening). Als de lidstaat financiële steun heeft moeten aanvragen bij het ESM of de EU dan betaalt de SRB dezelfde rente aan de lidstaat als de rente die de lidstaat betaalt aan het ESM of de EU. De lening zal worden afgelost op de datum waarop de lening afloopt. In de leenovereenkomst zijn ook afspraken gemaakt over de mogelijkheid van vervroegde terugbetaling van het SRF aan de lidstaat. Daarnaast betaalt de SRB jaarlijks een bereidstellingsprovisie aan de lidstaat over het beschikbare bedrag onder de kredietlijn. In het antwoord op vraag 5b zijn de voorwaarden en de hoogte van de provisie beschreven. Vanwege de omvang van de budgettaire ontvangstenstroom (bereidstellingsprovisie) wordt er geen gebruik gemaakt van een begrotingsreserve.

10. *Wordt een horizonbepaling gehanteerd (standaardtermijn is 5 jaar)?*

    De garantieregeling is een tijdelijke garantie. De garantie geldt voor de overgangsfase waarin het resolutiefonds wordt opgebouwd (2016-2023). De garantie eindigt eerder als voor het einde van de overgangsfase een overeenkomst wordt gesloten over de common backstop voor het SRF.

11. *Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?*

    Uitvoering van deze garantieregeling aan Nederlandse zijde valt onder de reguliere werkzaamheden en past binnen de begroting van het Ministerie van Financiën.

12. *Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?*

    De informatie die nodig is om de evaluatie van de regeling uit te kunnen voeren zal worden verkregen uit jaarverslagen van de SRB en de jaarlijkse verslagen van de Europese Rekenkamer. Het jaarverslag van de SRB zal verstuurd worden aan alle nationale parlementen in de lidstaten die deelnemen aan het SSM en worden gepubliceerd op de website van de SRB. Verder zal de Europese Rekenkamer jaarlijks verslag doen van de doelmatigheid en doeltreffendheid waarmee van het SRF gebruik is gemaakt. Ook zal de SRB de lidstaten elk jaar een notificatie sturen van de omvang van het beschikbare bedrag (waarop een beroep kan worden gedaan) onder de kredietlijn. Tot slot zal, als de SRB een beroep doet op de kredietlijn, dit in de vorm van een schriftelijk verzoek plaatsvinden en wordt de Tweede Kamer hierover vertrouwelijk geïnformeerd.